

Jak zarządzać miastem w niestabilnym świecie?



WOJCIECH KŁOSOWSKI

specjalista ds. rozwoju lokalnego

Nasz współczesny świat już od lat zmagał się z licznymi turbulencjami. Dopiero jednak nadejście pandemii dało nam do zrozumienia, że wkroczyliśmy w erę niestabilności. Niesie to poważne konsekwencje w sferze zarządzania miastami. Nie wiedząc, co będzie jutro, nierozsądną strategią jest trzymanie się dotychczasowego, „skokowego” modelu dokonywania zmian, w postaci wprowadzania np. wielkich zamierzeń urbanistycznych czy wielkoskalowych przebudów układu transportowego. Dziś potrzeba nam podejścia opartego na prototypowaniu – wdrażania istotnych zmian krok po kroku, z możliwością ich przetestowania, zmodyfikowania, a nawet odwrócenia. Czy polskie miasta sprostać temu wyzwaniu?

Wyzwolić się z dyktatu interwencyjności

Pandemia COVID-19 przetacza się przez nasze miasta odślaniając szereg problemów związanych z zarządzaniem nimi. Słyszymy o wpływach budżetowych zmniejszonych o 30% (co w przypadku budżetu samorządowego natychmiast załamuje bieżącą płynność), specjalne ustawodawstwo nałożyło na miasta nowe zadania, a jednocześnie odbiera im część instrumentów (przykładowo – straż miejska zostaje podporządkowana policji). Pojawiają się całkiem nowe wyzwania, dla których miasta muszą znaleźć szybko odpowiedź. Na przykład: w jaki sposób w domach mają pozostawać... bezdomni, dla których żadne miasto nie miało dotychczas przygotowanej infrastruktury noclegowej zapewniającej dwumetrowe dystanse, a tym bardziej – żadnej infrastruktury do przebywania w dzień.

Po cichu narastają problemy, które wybuchną za kilka miesięcy: niemal wszystkie miasta odnotowują pogorszenie ściągальności czynszów i opłat lokalnych, bo więcej ludzi straciło płynność finansową. Pomimo deklaracji, że uczniowie wrócą do szkół we wrześniu, nikt do końca nie wie, czy po kilku tygodniach nie będą musieli uczyć się ponownie z domu. Pandemia wprowadziła więc w miastach nie tylko doraźne rozregulowanie widoczne każdego dnia, ale także problemy średnioterminowe, które mogą wybuchnąć za kilka miesięcy. Najlepiej widać to chyba z punktu widzenia tych, którzy właśnie teraz zaczynają układać przyszłoroczne budżety miast nie mogąc realistycznie przewidzieć ani dochodów ani wydatków.

Zarządzanie kryzysem ma tę nieuniknioną właściwość, że zmusza nas do doraźnego skierowania wszystkich sił i całej uwagi na sprawy bieżące, pilne, których kryzys każdego dnia zrzuca na głowy miejskim władzom i administracjom aż nazbyt dużo. A wobec tego w kryzysie siłą rzeczy łatwo zapomnieć o sprawach ważnych, strategicznych, długoterminowych. Tymczasem dziś zarządzanie miastem wymaga właśnie wyzwolenia się na chwilę z dyktatu interwencyjności i zajęcia się nie tylko tym co pilne, ale równolegle – tym, co ważne. Nie tylko decyzjami doraźnymi, ale i strategicznymi.



Zarządzanie miastem wymaga dziś wyzwolenia się na chwilę z dyktatu interwencyjności i zajęcia się nie tylko tym co pilne, ale równolegle – tym, co ważne. Nie tylko decyzjami doraźnymi, ale i strategicznymi.

Zamiast skupiać się wyłącznie na pandemii warto zastanowić się nad dużo szerszym problemem: jak w ogóle zarządzać miastami w niestabilnym świecie? Rozchwiany obecnie pandemią świat stracił tak naprawdę bowiem stabilność już dużo wcześniej. Pandemia w tym kontekście to tylko jedna z wielu turbulencji – i paradoksalnie można ją wykorzystać jako okazję do przemyślenia i przetestowania szerszej zmiany miejskich polityk.

Stabilność świata skończyła się

Mamy kryzys klimatyczny, który będzie chwiał naszymi miastami i naszą cywilizacją dużo mocniej, niż pandemia COVID-19, tymczasem wydaje się, że miasta w Polsce nadal nie widzą skali problemu. Rzecz w tym, że kryzys ten, to nie stopniowe ocieplenie przez kolejne 30 lat, ale radykalne rozregulowanie zjawisk pogodowych już teraz: coroczne wichury, nawalne deszcze skutkujące w miastach powodziąmi opadowymi (w Gdańsku nikomu nie trzeba tłumaczyć tego zagrożenia), głęboka i długotrwała susza, fale upałów niebezpieczne dla życia w miastach będących i tak wyspami ciepła, a za chwilę – kto wie, czy nie fale mrozów? Bo kryzys klimatyczny, to pojawienie się skrajnych zjawisk pogodowych o nietypowych porach roku, których nie będziemy umieli skutecznie prognozować.



Kryzys klimatyczny to nie stopniowe ocieplenie przez kolejne 30 lat, lecz pojawienie się skrajnych zjawisk pogodowych o nietypowych porach roku, których nie będziemy umieli skutecznie prognozować.

A klimat to nie wszystko. Względnie świeże jest nasze doświadczenie światowego kryzysu gospodarczego z lat 2007-2009, który pozbawił pracy i oszczędności setki milionów ludzi w najróżniejszych zakątkach świata, a z którego – jak się wydaje – nie wyciągnęliśmy wniosków. Tymczasem trzeba mieć świadomość, że w świecie zglobalizowanych zależności gospodarczych za chwilę może się powtórzyć sytuacja, gdy załamanie gospodarcze na drugim końcu świata wywoła efekt domina i upadek z dnia na dzień kluczowego pracodawcy w naszym mieście, czy wieloletni zastój w kluczowej lokalnej branży. Przyczyny będą odległe i niesterowalne, zaś skutki odczuwalne jak najbardziej lokalnie.

Można wreszcie powiedzieć, że zdestabilizowaliśmy także nasz świat społeczny. Załamała się sieć zaufania, lojalności i solidarności – trzy filary naszego kapitału społecznego, bez którego nie ma mowy o rozwoju i bezpieczeństwie. Polskie społeczeństwo jest pęknięte na dwa wrogie plemiona, po których trudno dziś oczekiwać współdziałania dla dobra wspólnego. Ale podobnie dzieje się w wielu innych krajach: zawirowania społeczne nie zwiększają poczucia stabilności, a rozdierane niepokojem społeczeństwa są skłonne oddawać władzę tym, którzy obiecują powrót do starej, dobrej stabilności. Stabilności, której przecież tak naprawdę już nie ma i nie będzie, bo świat trwale przestał być stabilny.

Pamiętamy dramatyczną falę niepokoju społecznego związanego z migracjami do Europy tysięcy przybyszów z obszarów świata objętych wojną. A przecież przed nami – wie o tym każdy, kto nie zamyka oczu na fakty – nieuchronna, stukrotnie większa migracja klimatyczna ze strefy zwrotnikowej, która nastąpi zapewne jeszcze za naszego życia, a już na pewno za życia naszych dzieci. Można zamykać granice przed tysiącami osób poszukujących lepszego życia, ale nie da się zamknąć granic przed milionami poszukującymi wody. Czy umiemy sobie choćby wyobrazić tę sytuację?

Niestabilność świata odbija się najprędzej na miastach. Trzeba mieć odpowiedź na pytanie: jak zarządzimy naszymi miastami, w których na katastrofalną falę upałów i suszę nałoży się recesja oraz obecność wielu tysięcy imigrantów klimatycznych mówiących nieznanymi nam językami?

Prototypowanie odpowiedzią na niestabilność

Nowe słowo, którego muszą się nauczyć menedżerowie miejscy, brzmi: prototypowanie.

Dotychczas uważano, że w miastach – tak jak we wszelkich wielkich organizacjach – zmiany strategiczne trzeba wprowadzać wielkimi skokami. Trzeba skumulować siły i środki i jedną decyzją dokonać w danej sprawie zmiany o takiej skali, której nie będzie w stanie zahamować bezwładność systemu. W myśl podejścia: „jeśli rozbijemy tę zmianę na małe etapy, wsiąknie ona bez śladu jak woda w piasek, bo systemy z udziałem ludzi mają swoją bezwładność i bronią się przed powolnymi zmianami bardzo skutecznie, dążąc do powrotu w utarte koleiny”. Stąd w miastach wielkie zamierzenia urbanistyczne, wielkoskalowe przebudowy układu transportowego, stąd radykalne reorganizacje gospodarek mieszkaniowych, czy wielkie programy rewitalizacji, skumulowane przestrzennie i realizowane naraz w krótkim czasie. U ich podstaw drzemie przekonanie: albo miejska zmiana będzie rewolucyjna i wielkoskalowa, albo nie uda się w ogóle.

Otóż w niestabilnym świecie ta generalna reguła zarządzania strategicznego traci sens. Wśród turbulencji system miasta i tak jest wytrącony z utartych kolein i stawia dużo mniejszy opór zmianom. Czy pamiętamy, w ilu centrach miast z dnia na dzień udało się przeorganizować cały ruch miejski, ograniczając pasy ruchu dla samochodów na rzecz poszerzenia pasów dla pieszych, by nie musieli się poruszać w tłoku? W kryzysie opór przed zmianami słabnie, za to nie wiadomo dokąd iść, bo świat stał się mniej przewidywalny i mniej sterowny. A więc – łatwiej jest teraz robić zmiany, ale nie wiadomo, jakie zmiany są teraz sensowne.

“ **W kryzysie opór przed zmianami słabnie, za to nie wiadomo dokąd iść, bo świat stał się mniej przewidywalny i mniej sterowny. A więc – łatwiej jest teraz robić zmiany, ale nie wiadomo, jakie zmiany są teraz sensowne.**

Tworzenie scenariuszy o horyzoncie 15-letnim jest obarczone olbrzymim ryzykiem, bo horyzonty przewidywalności zdarzeń skróciły się. Każda decyzja wielkoskalowa i rewolucyjna, która – gdy już zaczniemy ją realizować staje się nieodwracalna – jest po prostu decyzją skrajnego, niepotrzebnego ryzyka. Bo nie wiemy, czy w połowie realizacji nie okaże się już zupełnie niepotrzebna, a nie będzie już jak zawrócić z drogi. Nie tędy więc droga. W świecie niestabilnym zmiany strategiczne w miastach wprowadza się przez prototypowanie.

Czym jest prototypowanie? To wprowadzanie relatywnie dużej zmiany poprzez jej podział na małe kroki-etapy, z których każdy jest odwracalny oraz daje się odrębnie wdrożyć, przetestować i ocenić, co do sensowności. To ponadto poprzedzanie rozwiązań docelowych ich tanimi i prostymi wersjami doraźnymi (próbnyimi). Zamiast przebudowy skrzyżowania dwóch wielkich arterii za setki milionów złotych (by dopiero po fakcie dowiedzieć się, jak ono zadziałało), prototypuje się nowe rozwiązanie, malując na jezdniach doraźne oznakowanie, ustawiając wysepki w nowym układzie z palet pomalowanych w żółto-czarne pasy, a w miejsce zaplanowanych drzew przyulicznych ustawiając na razie donice. Jest okazja do sprawdzenia bardzo tanio i w skali 1:1, jak nowa organizacja ruchu wpłynie na tę część miasta. Zaletą prototypowania jest też to, że można kolejno przetestować kilka lub kilkanaście wariantów i znaleźć najlepszy. Wielkie metropolie świata, jak Nowy Jork, które zaczęły korzystać z prototypowania właśnie w drogownictwie, natychmiast odkryły jego zalety i już z niego nie zrezygnują.



W świecie niestabilnym zmiany strategiczne w miastach wprowadza się przez prototypowanie. Polega ono na realizowaniu relatywnie dużej zmiany poprzez jej podział na małe kroki-etapy, z których każdy jest odwracalny oraz daje się odrębnie wdrożyć, przetestować i ocenić, co do sensowności.

Rzecz w tym, że w niestabilnym świecie prototypowanie trzeba będzie rozszerzyć na możliwie wiele dziedzin zarządzania miejskiego. Oto przykłady: założmy, że zamierzamy wprowadzić nowy sposób gospodarowania w miejskich parkach (bez strzyżenia trawników i wygrabiania ściółki, co jest zalecane w związku z suszami klimatycznymi), ale nie jesteśmy pewni skutków. Prototypuje się taką praktykę, wprowadzając ją w jednym, wybranym parku i dokumentując przez rok, jak wpłynęła ona na zadowolenie mieszkańców, stan przyrody i budżet.

Przetarg na projekt architektoniczny nowego obiektu miejskiego – szpitala, centrum kultury czy nowego ratusza – powinien w duchu prototypowania zawierać twardy wymóg, aby architekt świadomie zaplanował rozbięcie inwestycji na kilka samodzielnych funkcjonalnie etapów: minimum funkcjonalne do szybkiego uruchomienia plus kolejne rozbudowy. Rozbudowy te będzie można w następnych latach skorygować projektowo, lepiej dostosowując obiekt do potrzeb, które do tego czasu mogą się całkowicie zmienić. Nie wiemy dziś o wszystkich funkcjach, które przyjdzie spełniać naszym budynkom. Pałac Festiwalowy w Cannes, który w czasie pandemii został przearanżowany na centrum pobytowe dla bezdomnych, jest tu chyba dobrym przykładem. Wybudowanie dziś monstrualnego budynku nowego ratusza, gdy właśnie większość usług administracyjnych przenosi się do sieci, a praca za moment może być w 90% zdalna, to przykład myślenia kategoriami świata stabilnego.

W najbliższych latach czeka nas zapewne bolesne odczucie się zarządzania rozwojem miast w sposób tradycyjny i fascynujące odkrywanie nowego zarządzania w warunkach niestabilności. Ale z perspektywy mojego osobistego doświadczenia eksperta doradzającego prezydentom i burmistrzom od niemal 30 lat, jestem optymistą: poradzą sobie z tym. Bo też nie bardzo mają inne wyjście.

O autorze

Wojciech Kłósowski – niezależny ekspert samorządowy, specjalista w zakresie zagadnień rozwoju lokalnego oraz planowania i zarządzania strategicznego. Wykłada zarządzanie kulturą w Instytucie Badań Literackich Polskiej Akademii Nauk oraz prowadzi warsztaty z rewitalizacji obszarów miejskich w Instytucie Kultury Polskiej Uniwersytetu Warszawskiego.



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



Pomorski
Fundusz
Rozwoju Sp. z o.o.



JEDNOSTKA
SAMORZĄDU
WOJEWÓDZTWA
POMORSKIEGO

